

УДК 336.143.2.352

Юрій РАДЕЛИЦЬКИЙ

ПРОБЛЕМИ НАПОВНЕННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Розглянуто особливості формування місцевих бюджетів в Україні в умовах реформи місцевого самоврядування. Проаналізовано особливості справляння основних бюджетоутворюючих податків. Визначено особливості проведення видаткової політики на рівні місцевих бюджетів, акцентовано на основних проблемах цього процесу. Обґрунтовано місце та роль міжбюджетних трансфертів у складі доходів місцевих бюджетів. Охарактеризовано особливості формування міжбюджетних трансфертів і горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів у результаті фінансової децентралізації.

Ключові слова: *доходи місцевих бюджетів, податкові надходження, видатки місцевих бюджетів, міжбюджетні трансферти, фінансова децентралізація.*

Юрій РАДЕЛИЦЬКИЙ

Проблемы наполнения местных бюджетов в Украине в контексте финансовой децентрализации

Рассмотрены особенности формирования местных бюджетов в Украине в условиях реформы местного самоуправления. Проанализированы особенности взимания основных бюджетообразующих налогов. Определены особенности проведения расходной политики на уровне местных бюджетов, акцентировано на основных проблемах этого процесса. Исследованы место и роль межбюджетных трансфертов в составе доходов местных бюджетов. Охарактеризованы особенности формирования межбюджетных трансфертов и горизонтального выравнивания налоговоспособности местных бюджетов в результате финансовой децентрализации.

Ключевые слова: *доходы местных бюджетов, налоговые поступления, расходы местных бюджетов, межбюджетные трансферты, финансовая децентрализация.*

Yurij RADELYTSKYJ

Problems of local budgets' organization in Ukraine in the context of financial decentralization

Introduction. *Fiscal decentralization as the main vector of development of Ukraine in general and local government in particular has set scientific and expert community task of defining feasibility and effectiveness of the reforms and their compliance with requirements and needs of society.*

Purpose. *Analysis of the tool of organization of local budgets in Ukraine due to decentralization process to define the main results of these innovations and make recommendations for improving the system.*

Results. *Specific features of organization of local budgets in Ukraine in terms of local government reform are observed. It is made comparative analysis of formation and execution of local budgets before and after the reform. Peculiarities of formation of the revenue of local governments are examined. Tax revenue is defined as the main source of local budgets. It is analyzed the main characteristics of collection of major budget-taxes. The features of expenditure policies at the local level are investigated. The main problems of this process are defined. It is investigated the place and role of intergovernmental transfers as a part of local budgets. The features of forming of intergovernmental transfers and horizontal fiscal equalization of local budgets in consequence of financial decentralization are determined. General conclusions resulting from the study are made.*

Conclusion. *Reform of the system of local budgets requires a comprehensive update of local government and simultaneous implementation of sectoral reforms. In the system of local budget revenues development and selection of algorithm of formation of a well-defined orientation to ensure financial autonomy and financial viability and its implementation on an ongoing basis is a priority. The task of reforming expenditure part of local budgets is orientation of financial resources to secure capital expenditures and implementing their own powers of local government.*

Keywords: *mechanism of organization of local budget, local budgets revenues, tax revenues, expenditures of local budgets, intergovernmental transfers, fiscal horizontal equalization of local budgets, fiscal decentralization.*

JEL Classification: H71, H72, R10.

Постановка проблеми. Бюджетна система відображає відносини між державою та населенням при розподілі та перерозподілі національного доходу, між державою та підприємницькими структурами в напрямку від суб'єктів господарювання до держави (при мобілізації доходів бюджету) та від держави до суб'єктів господарювання (при їх фінансуванні з бюджету) та між окремими рівнями бюджетної системи в процесі бюджетного регулювання. Завдяки міжбюджетним і внутрішньобюджетним взаємовідносинам існує можливість "між-територіального розподілу суспільного продукту, регулювання народногосподарських пропорцій, управління економічними процесами на макро- та макрорівні" [1]. При цьому бюджетна система спрямована на

забезпечення загальнодержавних функцій й реалізацію програм, забезпечення відповідного рівня життєдіяльності населення та підтримку конкурентоспроможності підприємницьких структур і їх розвиток. Обрання фінансової децентралізації як основного вектора розвитку системи місцевого самоврядування та проведення відповідних реформ у 2014 р. поставило перед науково-експертним середовищем завдання визначення доцільності й ефективності проведених реформ, їх відповідності вимогам фінансової децентралізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням організації місцевих бюджетів до та в умовах децентралізації присвятили свої праці багато вітчизняних науковців, зокрема: Н. Бикадорова, Г. Воз-

няк, О. Кириленко, І. Луніна, М. Мельник, А. Пелехатий, В. Федосов, В. Христинка та інші. Проте постійні зміни та реформи в цьому напрямку вимагають продовження досліджень та обґрунтування нового погляду на питання формування спроможних місцевих бюджетів.

Мета статті полягає в дослідженні механізму організації місцевих бюджетів в Україні в умовах децентралізації для визначення основних результатів цих нововведень і вироблення рекомендацій щодо удосконалення цієї системи.

Виклад основного матеріалу дослідження. На сьогодні фінансова самостійність місцевих бюджетів передбачена відповідними правовими нормами Бюджетного кодексу України. З реалізацією окремих кроків бюджетно-податкової децентралізації також було розширено фінансову самостійність місцевих бюджетів через: встановлення єдиних нормативів відрахувань від загальнодержавних податків; відміну системи індикативного планування Міністерством фінансів України показників місцевих бюджетів; формування єдиного кошика доходів загального фонду та розширення джерела його наповнення; формування та введення в дію системи вирівнювання податкової спроможності території тощо.

Основним джерелом надходжень до місцевих бюджетів є податкові доходи, які визначаються як передбачені податковим законодавством України загальнодержавні та місцеві податки, збори й інші податкові платежі. В процесі реформи місцевого самоврядування відбулося розширення дохідної бази місцевих бюджетів в результаті: перерозподілу загальнодержавних податків та зборів; запровадження нових податкових платежів; передачі з бюджету розвитку до місцевих бюджетів єдиного податку, податку на майно та екологічного податку. Разом з тим, зміни в системі опо-

даткування характеризувалися зменшенням кількості податків і спрощенням їх адміністрування. Проте зменшення кількості податків не означало зниження фіскального навантаження на платників податків, а лише оптимізацію та структурування системи оподаткування. Складна економічна, соціальна та політична ситуація вимагала збільшення доходів державного і місцевих бюджетів для забезпечення зростаючих видатків. Так, було запроваджено військовий збір, оподаткування пасивних доходів фізичних осіб, зростання ставок та розширення податкової бази при оподаткуванні акцизним податком, податком на нерухоме майно, відмінним від земельної ділянки. Зменшення кількості податків не спричинило зниження надходжень до місцевих бюджетів, оскільки, як уже зазначалося, відбувалося їх об'єднання: по-перше, встановлено плату за користування природними ресурсами, до складу якої увійшли чотири податки і збори (збір за користування радіочастотним ресурсом України, плата за користування надрами, збір за спеціальне використання води, збір за спеціальне використання лісових ресурсів); по-друге, сформовано місцевий податок на майно, який охоплює податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, транспортний податок та плату за землю, яка переведена для зарахування до місцевих бюджетів з державного бюджету.

Склад податкових доходів місцевих бюджетів різних рівнів подано у табл. 1.

Основним податковим джерелом наповнення місцевих бюджетів є податок на доходи фізичних осіб. До бюджетно-податкової децентралізації 75% надходжень цього податку зараховувалося до доходів бюджетів міст обласного значення, 25% – до доходів сіл, їх об'єднань, селищ і міст районного значення. Якщо порівняти ці дані з розподілом, прийнятим у 2014 р., бачимо,

Таблиця 1

Податкові надходження місцевих бюджетів України станом на 1.01.2017 р.

Види надходжень	Обласні бюджети		Бюджети міст обласного значення, м.Києва, районних бюджетів, бюджетів ОТГ		Бюджети міст районного значення, сільських, селищних бюджетів	
	Загальний фонд	Спеціальний фонд	Загальний фонд	Спеціальний фонд	Загальний фонд	Спеціальний фонд
<i>Загальнодержавні податки</i>						
Податок на доходи фізичних осіб	15%		60% 40% – для м. Києва		–	
Рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів	50%		50% – для м. Києва		–	
Рентна плата за спеціальне використання води	50%		50% – для м. Києва		–	
Рентна плата за користування надрами (крім видобування нафти, природного газу та газового конденсату)	25%		25% – для м. Києва		–	
Плата за використання інших природних ресурсів	100%		100% – для м. Києва		–	
Акцизний податок з вироблених платниками підакцизних товарів	–		100%		100%	
Податок на прибуток підприємств	10%		10% – для м. Києва		–	
Податок на прибуток підприємств комунальної форми власності	100%		100%		100%	
Рентна плата за користування природними ресурсами місцевого значення	–		100%		100%	
Екологічний податок		55%		25% 80% – для м.Києва		25%
<i>Місцеві податки і збори</i>						
Податок на майно: податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; транспортний податок; плата за землю.	–		100%		100%	
Єдиний податок	–		100%		100%	
Збір за місця для паркування транспортних засобів	–		100%		100%	
Туристичний збір	–		100%		100%	

* Складено на основі [2].

що бюджети сіл, селищ та міст районного значення більше не одержують цього важливого джерела доходів, що позначилося на рівні їх фінансової самостійності.

Разом з тим, існують й інші проблеми, пов'язані з надходженням цього податку до місцевих бюджетів. По-перше, податок на доходи фізичних осіб виконує функцію ма-

кроекономічного стабілізатора та регулювання економічної ситуації на локальному рівні, впливаючи безпосередньо на реальні доходи населення та діяльність суб'єктів господарювання та будучи повністю залежним від впливу цих факторів. Відтак, на обсяги надходження податку на доходи фізичних осіб впливає рівень тіньової економіки

і, зокрема, розміри заробітної плати, яка виплачується “в конвертах” без відповідних відрахувань до бюджету, рівень безробіття та прихована зайнятість населення тощо.

По-друге, податок на доходи фізичних осіб, який сплачується податковим агентом-юридичною особою, її філією чи відділенням, зараховується до місцевого бюджету за місцезнаходженням суб'єкта (ст. 64 Бюджетного кодексу України). Натомість, цього правила дотримуються не усі платники, сплачуючи податок до бюджетів за місцем реєстрації юридичної особи або розташуванням головного офісу, внаслідок чого місцеві бюджети територіальних громад недоотримують значні обсяги податку на доходи фізичних осіб [3].

Для забезпечення місцевих бюджетів доходами в результаті реформування було запроваджено акцизний податок з реалізації підакцизних товарів. Оподаткуванню підлягають обсяги реалізації нафтопродуктів, алкогольних напоїв і тютюнових виробів. Аналізуючи основні аспекти справляння цього податку впродовж останніх років, можна зауважити його важливість для місцевих бюджетів сіл, селищ, об'єднаних територіальних громад і міст районного значення, оскільки саме на локальному рівні цей податок став одним із основних джерел наповнення бюджетів та забезпечення фінансової самостійності.

Попри це, особливістю справляння акцизного податку є територіально-географічне розташування адміністративно-територіальної одиниці (розташування біля важливих транспортних сполучень й у приміській зоні) через наявність автозаправних станцій, які і стали основними платниками акцизного податку з реалізації підакцизних товарів. Відтак, результатом запровадження цього податку стала, з одного боку, поява вагомого дохідного джерела для місцевих бюджетів, з іншого – зростання соціально-

економічної диференціації фінансового забезпечення територіальних громад.

8 лютого 2017 р. Постановою Кабінету Міністрів України “Деякі питання зарахування частини акцизного податку з виробленого в Україні та ввезеного на митну територію України пального до бюджетів місцевого самоврядування” [4] існуючий досі механізм справляння податку скасовано. Натомість, визначено, що 13,44% акцизного податку з виробленого та ввезеного пального буде зараховуватися до місцевих бюджетів. При цьому розподіл надходжень між місцевими бюджетами буде відбуватися щоденно.

Окремим аспектом дослідження системи податкових доходів місцевих бюджетів є визначення місця та ролі місцевих податків і зборів в їх доходах. В зарубіжних країнах місцеві податки і збори відіграють особливу роль у наповненні місцевих бюджетів. Передусім, вони є одним із інструментів органів місцевого самоврядування, призначення якого полягає у стимулюванні розвитку підприємництва на території адміністративно-територіального утворення, покращення й оновлення інфраструктурних об'єктів, а також залучення на територію громади інвестиційних ресурсів [5]. В Україні до початку реформи місцевого самоврядування місцеві податки і збори складали 3–4% доходів місцевих бюджетів. На сьогодні до цієї групи податків належить майновий податок, який містить плату за землю, податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, транспортний податок, єдиний податок, туристичний збір і збір за паркування транспортних засобів.

Характеризуючи податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, слід зауважити, що впродовж останніх років відбулося розширення податкової бази при оподаткуванні цим платежем. Запровадження податку на нерухоме майно характеризувалося як встановлення “податку

для багатих". Сьогодні цей платіж втратив (внаслідок розширення бази оподаткування) такий статус. Тому його встановлення має бути зрозумілим та прийнятним для людей. А зарахування його до місцевих податків і зборів дає змогу простежити використання коштів, зібраних від оподаткування нерухомого майна. Окрім того, органи місцевого самоврядування мають право коригувати у відповідних межах бази оподаткування та податкової ставки, що дає можливість уникнути обкладання цим податком малозабезпеченого населення. Це стосується не лише об'єктів житлової нерухомості, а й комерційної та нежитлової. У власності малозабезпечених жителів, зокрема у сільській місцевості, часто є і нежитлові присадибні будівлі, які, згідно з законодавством, підлягають під оподаткування. Це негативний момент оподаткування податком на нерухоме майно, оскільки в селах, де такі будівлі (сараї, гаражі, погребі, літні кухні, хліви тощо) є на кожному подвір'ї, сплата податку за їх наявність сильно вдарить по доходах населення. Тому необхідним є запровадження обмежень щодо видів, кількості і площі таких будівель, визначення пільг при їх оподаткуванні та контроль за їх використанням.

Відповідно до Закону України від 28.12.2014 р. № 71 "Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи" [6] плату за землю також віднесено до місцевих податків і зборів. Слід зауважити, що надходження в місцеві бюджети плати за землю становить близько 12% їх доходів, тобто до складу місцевих податків і зборів віднесено стабільне вагомe джерело одержання доходів.

Відтак, проаналізувавши основні податкові надходження до місцевих бюджетів, можна зробити такі висновки: по-перше, результатом реформи місцевого самоврядування стала зміна складу та структури

податкових надходжень до місцевих бюджетів, що, проте, не позначилося на обсязі податкових ресурсів бюджетів. Відтак, низький рівень фінансової самостійності місцевих бюджетів та їх залежність від фінансової підтримки з центру надалі залишається невирішеним питанням; по-друге, формування нового складу і структури податкових доходів місцевих бюджетів спричинило зростання соціально-економічної диференціації розвитку територіальних громади; по-третє, зміна складу місцевих податків і зборів забезпечила збільшення їх частки в доходах місцевих бюджетів, що стало одним із основних позитивних кроків реформування та дало органам місцевого самоврядування нові важелі впливу на розвиток території; по-четверте, зміна умов оподаткування акцизним податком з реалізації підакцизних товарів ще раз показала нестабільність податкової системи, що негативно позначається на можливостях розвитку громад та їх інвестиційній привабливості.

Високий рівень фіскального перерозподілу, існуючий в системі функціонування бюджетів, ставить завдання формування ефективної структури бюджетних видатків, спрямованих на підтримку соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Вагомість формування обдуманого видаткової політики полягає в її функціонуванні як джерела забезпечення реалізації потреб суспільства та впливі на формування якісного середовища ведення підприємницької діяльності, сприяння інвестиційної привабливості адміністративно-територіальних одиниць, зокрема, регіонів.

Відповідно до ст. 64 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" [7], формування видатків місцевого бюджету проводиться відповідно до розмежування видатків між бюджетами, що визначено Бюджетним кодексом України, для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування

своїх повноважень. При цьому розмежування видів видатків між місцевими бюджетами формується на основі принципу субсидіарності та максимального їх наближення до споживача суспільних послуг.

Дослідження розподілу видатків місцевих бюджетів ставить питання про доцільність їх поділу на власні та делеговані. Як звертають увагу представники науково-експертного середовища, “питання розподілу видатків на фінансування власних та делегованих повноважень є доволі дискусійними, базуються на застарілих стереотипах і потребують подальшого вдосконалення” [8]. Причиною цього є проблема співвідношення цих видів видатків місцевих бюджетів у їх складі. Видатки на забезпечення делегованих повноважень містять видатки на освіту, охорону здоров’я, соціальний захист та соціальне забезпечення, державне управління тощо і становлять основну частку видатків місцевих бюджетів. Натомість, видатки на виконання власних повноважень, які спрямовуються на вирішення питань локального рівня, в складі видатків місцевих бюджетів становлять незначну частину. Таким чином, основним результатом видаткової політики, зосередженої на фінансуванні делегованих повноважень, є функціонування місцевих бюджетів як інструменту соціально-економічної політики центрального рівня державної управлінської системи, наслідком чого, знову ж таки (як і у випадку формування податкової бази місцевих бюджетів), є зниження рівня фінансової самостійності місцевих бюджетів, неврахування інтересів та особливостей розвитку регіонів і адміністративно-територіальних одиниць локального рівня.

З проблеми неефективності розподілу видатків впливає проблема незадовільної структури видатків місцевих бюджетів. Якщо звернути увагу на ранжування основних напрямів фінансування в загальній

структурі проведених видатків Зведеного бюджету України за останнє десятиліття (табл. 2), зрозумілою стає орієнтованість видаткової політики держави на забезпечення та реалізацію саме видатків соціального спрямування. Слід зауважити, що це – тенденція функціонування бюджетної системи України з періоду її становлення як незалежної держави і до сьогодні.

Переважає видатків соціального спрямування над видатками, що спрямовуються на забезпечення стратегічних програм економічного розвитку, має негативний ефект на розвиток бюджетної системи й економіки країни загалом і характеризується такими аспектами:

- “проїдання” бюджетних коштів не сприяє соціально-економічному зростанню, тобто не сприяє формуванню додаткових джерел наповнення місцевих бюджетів;
- видаткова політика соціального спрямування характеризується постійним збільшенням потреби у фінансових ресурсах для реалізації соціальних видатків, що вимагає постійного зростання доходів місцевих бюджетів, яке, при цьому, не має жодного економічного підґрунтя;
- зростання потреби у фінансових ресурсах для проведення соціальних видатків вимагає їх залучення з інших джерел, зокрема, шляхом запозичень, що є деструктивним чинником фінансової стабільності держави.

Ранжування основних напрямів фінансування в загальній структурі проведених видатків Зведеного бюджету України за період 2006–2016 рр. характеризується даними, наведеними у табл. 2.

Наведені дані свідчать, що політика формування видатків бюджетів, в структурі яких стабільно висока частка видатків соціального спрямування, не забезпечує високого рівня соціального захисту населення та характеризується низькими показниками

Таблиця 2

Ранжування основних напрямів фінансування у загальній структурі проведених видатків Зведеного бюджету України у 2006–2016 рр. [9]

Місце в рейтингу	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1	Соцзахист та соціальне забезпечення	Соцзахист та соціальне забезпечення	Соцзахист та соціальне забезпечення	Соцзахист та соціальне забезпечення	Соцзахист та соціальне забезпечення	Соцзахист та соціальне забезпечення	Соцзахист та соціальне забезпечення	Соцзахист та соціальне забезпечення	Соцзахист та соціальне забезпечення	Соцзахист та соціальне забезпечення	Соцзахист та соціальне забезпечення
2	Освіта	Освіта	Освіта	Освіта	Освіта	Освіта	Освіта	Освіта	Освіта	Загальнодержавні функції	Загальнодержавні функції
3	Економічна діяльність	Економічна діяльність	Економічна діяльність	Економічна діяльність	Загальнодержавні функції	Економічна діяльність	Економічна діяльність	Загальнодержавні функції	Загальнодержавні функції	Освіта	Освіта
4	Загальнодержавні функції	Охорона здоров'я	Охорона здоров'я	Охорона здоров'я	Охорона здоров'я	Загальнодержавні функції	Охорона здоров'я	Охорона здоров'я	Охорона здоров'я	Охорона здоров'я	Охорона здоров'я
5	Охорона здоров'я	Загальнодержавні функції	Загальнодержавні функції	Загальнодержавні функції	Економічна діяльність	Охорона здоров'я	Загальнодержавні функції	Економічна діяльність	Громадський порядок, суверена влада	Економічна діяльність	Оборона
6	Громадський порядок, суверена влада	Громадський порядок, суверена влада	Громадський порядок, суверена влада	Громадський порядок, суверена влада	Громадський порядок, суверена влада	Громадський порядок, суверена влада	Громадський порядок, суверена влада	Громадський порядок, суверена влада	Економічна діяльність	Громадський порядок, суверена влада	Громадський порядок, суверена влада
7	Житлово-комунальне господарство	Оборона	Оборона	Оборона	Духовний та фізичний розвиток	Оборона	Житлово-комунальне господарство	Оборона	Оборона	Оборона	Економічна діяльність
8	Оборона	Житлово-комунальне господарство	Житлово-комунальне господарство	Духовний та фізичний розвиток	Оборона	Духовний та фізичний розвиток	Оборона	Духовний та фізичний розвиток	Житлово-комунальне господарство	Духовний та фізичний розвиток	Духовний та фізичний розвиток
9	Духовний та фізичний розвиток	Духовний та фізичний розвиток	Духовний та фізичний розвиток	Житлово-комунальне господарство	Житлово-комунальне господарство	Житлово-комунальне господарство	Духовний та фізичний розвиток	Житлово-комунальне господарство	Духовний та фізичний розвиток	Житлово-комунальне господарство	Житлово-комунальне господарство
10	Охорона навколишнього природного середовища	Охорона навколишнього природного середовища	Охорона навколишнього природного середовища	Охорона навколишнього природного середовища	Охорона навколишнього природного середовища	Охорона навколишнього природного середовища	Охорона навколишнього природного середовища	Охорона навколишнього природного середовища	Охорона навколишнього природного середовища	Охорона навколишнього природного середовища	Охорона навколишнього природного середовища

якості життя. Відтак, постає необхідність реформування видаткової політики місцевих бюджетів та держави загалом і проведення структурних реформ складових соціальної сфери держави для підвищення результативності використання фінансових ресурсів державного та місцевого бюджетів.

Слід зауважити, що зростання видатків соціального спрямування відбувається на тлі зменшення видатків капітального спрямування, що є іншим аспектом проблеми формування ефективної видаткової політики місцевих бюджетів. При цьому капітальні видатки, які сьогодні фінансуються з місцевих бюджетів, охоплюють, в основному, видатки на ремонт та реконструкцію, а відтак, лише дотично збезпечують виконання функції стабілізації та забезпечення розширеного економічного відтворення, підтримки розвитку галузей економіки, модернізацію інфраструктури, розвитку науково-технічного потенціалу та інноваційних технологій.

Такий напрямок використання капітальних видатків впливає і на рівень фінансової автономії місцевих бюджетів, оскільки “унеможлиблює проведення органами місцевого самоврядування власної політики, пов’язаної з фінансуванням розвитку місцевого господарства” [8].

Таким чином, аналізуючи особливості здійснення видаткової політики місцевих бюджетів, слід зробити такі висновки:

- розподіл видаткових повноважень між бюджетами різних рівнів характеризується нечіткістю та дублюванням;
- основна питома вага в складі видатків місцевих бюджетів належить видаткам на забезпечення делегованих повноважень. Видатки на забезпечення власних повноважень складають невелику частку, що посилює залежність місцевих бюджетів від державного бюджету;
- основним напрямком видатків місцевих бюджетів є забезпечення видатків соці-

ального спрямування, що характеризує бюджетну політику держави як “політику проїдання”;

- сформований механізм забезпечення видатків місцевих бюджетів забезпечує повну залежність місцевих бюджетів та дій органів місцевого самоврядування від рішень на центральному рівні.

Дослідження стану формування та використання місцевих бюджетів дало змогу зробити висновок: місцеві бюджети в Україні розбалансовані, дохідна частина таких бюджетів характеризується неспроможністю забезпечити фінансування не лише програм розвитку регіонів, а й надання основних суспільних послуг. Питання розбалансованості місцевих бюджетів вирішується за допомогою надання з державного бюджету міжбюджетних трансфертів.

У результаті прийняття змін до Бюджетного кодексу України у грудні 2014 р. було змінено систему міжбюджетних трансфертів і сформовано нову систему бюджетного вирівнювання. Так, основними видами міжбюджетних трансфертів є: базова дотація (трансферт, наданий з державного до місцевого бюджету для вирівнювання податкоспроможності відповідної території); субвенції; реверсна дотація (трансферт, який передається з місцевого бюджету до державного для забезпечення горизонтального вирівнювання податкової спроможності території); додаткові дотації.

Базова та реверсна дотації – це протилежні за напрямом руху грошові потоки, основна мета існування яких полягає у забезпеченні горизонтального вирівнювання податкової спроможності місцевих бюджетів. Механізм горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів показано на рис. 3.

Таким чином, якщо значення індексу податкоспроможності становить 0,9–1, вирівнювання не здійснюється; якщо менше 0,9

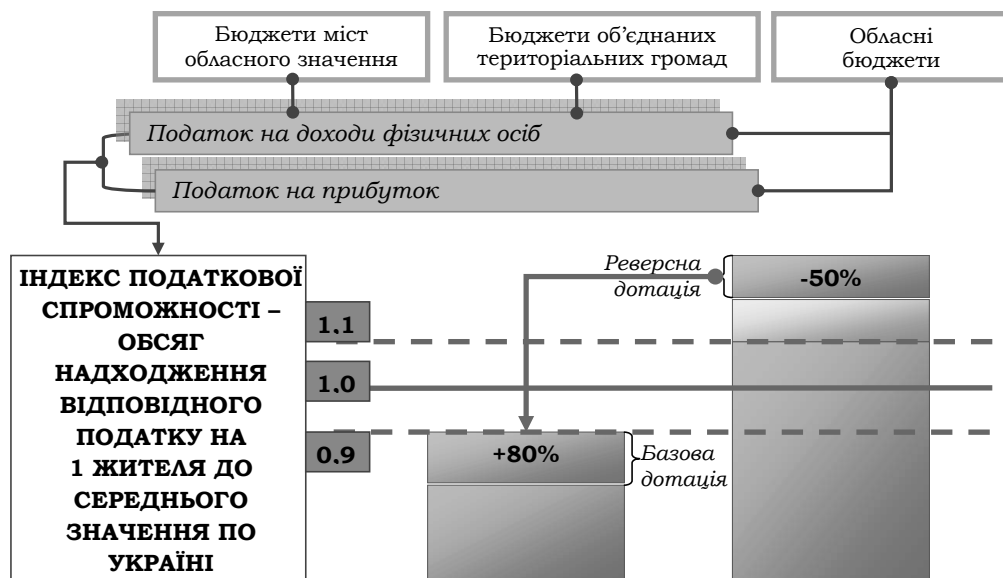


Рис. 3. Механізм горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів*

*Побудовано на основі [2].

– місцевому бюджету надається базова дотація обсягом 80% від суми, необхідної для досягнення значення індексу 0,9; якщо більше 1,1 – з відповідного місцевого бюджету передається реверсна дотація – 50% суми, яка перевищує значення індексу 1,1. При цьому, вирівнювання здійснюється лише з урахуванням податку на прибуток підприємств і податку на доходи фізичних осіб для обласних бюджетів та податку на доходи фізичних осіб для інших місцевих бюджетів.

Основними позитивними моментами запровадження горизонтального вирівнювання податкової спроможності місцевих бюджетів є такі:

– по-перше, формування реверсної дотації здійснюється на основі аналізу доходів по двох податках (податку на прибуток та податку на доходи фізичних осіб), що не впливає на рівень зацікавленості органів місцевого самоврядування щодо акумулювання якнайбільших обсягів доходів до місцевих бюджетів;

– по-друге, базова дотація забезпечує 80% необхідних фінансових ресурсів, інші 20% мають бути закумульовані на рівні відповідного місцевого бюджету, що є одним із факторів стимулювання громад до розвитку.

Якщо порівняти аналізовану систему бюджетного вирівнювання з попередньою, бачимо повне оновлення механізму надання міжбюджетних трансфертів та їх складу. Передусім, змінилася структура трансфертів, що спрямовуються з державного бюджету до місцевих. До реформування основним видом трансфертів були дотації вирівнювання, що свідчило про “розбалансованість і необхідність вирівнювання доходної спроможності місцевих бюджетів” [8]. Після проведення реформи держава почала використовувати інший інструмент бюджетного вирівнювання – субвенції. Враховуючи те, що субвенція є цільовим трансфертом, її використання означає обмеження рівня впливу органів місцевого самоврядування на її використання та по-

силення залежності місцевих бюджетів від розподілу фінансових ресурсів на центральному рівні. Якщо до реформи 2014 р. видатки на забезпечення виконання делегованих повноважень місцевих бюджетів були враховані при визначенні дотації вирівнювання з державного бюджету, то з 2015 р. для виконання цих повноважень було спрямовано та надано на місцевий рівень освітню, медичну субвенції тощо. При цьому, органи місцевого самоврядування втрачають можливість впливу на розподіл і використання наданих ресурсів, оскільки вони мають цільовий характер. Але залишки по освітній субвенції та субвенції на підготовку робітничих кадрів на кінець року, згідно з Законом України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України” від 2 березня 2015 р. № 212-VIII [10], у випадку повного впродовж року забезпечення поточних видатків установ і відсутності заборгованості не повертаються до державного бюджету, а залишаються для їх використання на проведення капітальних видатків. Це позитивний аспект формування субвенцій, оскільки стимулює до ефективного використання коштів.

Окремо слід звернути увагу на те, що головними розпорядниками коштів, які надаються до місцевих бюджетів у вигляді субвенцій, є профільні міністерства: у випадку надання освітньої та субвенції на підготовку робітничих кадрів – Міністерство освіти та науки України, медичної та субвенції на забезпечення медичних заходів окремих державних програм – Міністерство охорони здоров'я України, соціальних субвенцій – Мінсоцполітики України. Основною метою такого кроку є посилення відповідальності профільних міністерств за розвиток галузей та ефективно витрачання коштів. Окрім цього, таким нововведенням переслідуються і мета максимізації зусиль профільних міністерств на реалізацію

державної політики в конкретних галузях, тобто забезпечення комплексного підходу до питання розвитку відповідної сфери та узгодження планів розвитку галузей з наявними ресурсами.

Попри це, недосконалим є порядок розрахунку обсягів трансфертів та їх перерахування. Передусім, розподіл медичної, освітньої і субвенції на підготовку робітничих кадрів не передбачає врахування термінів виплати заробітної плати й оплати комунальних послуг, наслідком чого стане накопичення кредиторської заборгованості за цими виплатами.

Таким чином, дослідження формування нової системи міжбюджетних трансфертів і горизонтального вирівнювання податкової спроможності місцевих бюджетів характеризується такими аспектами:

- зміною структури міжбюджетних трансфертів, що надаються з державного до місцевих бюджетів на користь субвенцій, результатом чого є зниження впливу органів місцевого самоврядування на обсяги та напрямки використання наданих ресурсів і посилення централізації фінансових ресурсів;

- можливістю використання механізму горизонтального вирівнювання податкової спроможності місцевих бюджетів як інструменту стимулювання розвитку адміністративно-територіальних одиниць;

- посиленням відповідальності профільних міністерств за розвиток відповідних галузей через їх функціонування як головних розпорядників коштів у рамках розподілу фінансових ресурсів та їх надання у вигляді відповідних субвенцій.

Висновки. Таким чином, проаналізувавши механізм організації місцевих бюджетів в Україні, можна зробити такі висновки:

1. Реформування системи формування місцевих бюджетів України відповідно до умов фінансової децентралізації характе-

ризується проблемами, вирішення яких та пришвидшення реформи місцевого самоврядування можливе за умови реалізації подальших реформ.

2. Реформування системи податкових надходжень місцевих бюджетів характеризується зростанням ролі місцевих податків і зборів, що є позитивним результатом децентралізації; зменшення надходжень до бюджетів місцевого самоврядування основного бюджетоутворюючого податку (податку на доходи фізичних осіб), що в основному суперечить принципам фінансової децентралізації, нестабільність, що, передусім, впливає на інвестиційну привабливість регіонів. Відтак, першочерговим є розробка й обрання алгоритму формування доходів місцевих бюджетів з чітко визначеною направленістю на забезпечення фінансової спроможності і його реалізація на постійній основі.

3. Система видатків місцевих бюджетів характеризується соціальною спрямованістю та формуванням відповідно до вимог і завдань уряду. Першочерговим завданням реформування цієї системи є спрямування частини фінансових ресурсів на здійснення капітальних видатків і забезпечення виконання власних повноважень органів місцевого самоврядування.

4. Реформована система міжбюджетних трансфертів характеризується новим підходом щодо забезпечення вирівнювання спроможності місцевих бюджетів для надання суспільних послуг. Проте використання субвенцій як цільового трансферту знижує рівень участі органів місцевого самоврядування у використанні наданих з державного бюджету фінансових ресурсів.

Список використаних джерел

1. Семенов Г.А. *Формування та використання місцевих бюджетів* / Г.А. Семенов // *Економічний вісник Донбасу*. – 2008. – № 2 (12). – С. 122–129.

2. *Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

3. Пелехатий А.О. *Формування податкових доходів місцевих бюджетів та їх спрямування на забезпечення видатків місцевих бюджетів в контексті реформування місцевого самоврядування* / А.О.Пелехатий, Х.О. Патицька // *Матеріали наук.-практ. конф. "Управління економічними процесами на макро- і макrorівні: проблеми та перспективи вирішення*. – Львів, 14-15 квітня 2016 р.

4. *Деякі питання зарахування частини акцизного податку з виробленого в Україні та ввезеного на митну територію України пального до бюджетів місцевого самоврядування*. *Постанова Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2017 р. №96* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249781472.

5. *Планування та управління фінансовими ресурсами територіальної громади* / О. Кириленко, Б. Малиняк, В. Письменний, В. Русін. – К. : ТОВ "Підприємство "ВІ ЕН ЕЙ", 2015. – 396 с.

6. *Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи*. Верховна Рада України. *Закон України від 28.12.2014 р. №71*.

7. *Про місцеве самоврядування в Україні* Верховна Рада України ; *Закон від 21.05.1997 № 280/97-ВР* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

8. Возняк Г.В. *Бюджетна політика розвитку регіонів України: сучасна парадигма та орієнтири подальших реформ* / Г.В. Возняк. – Львів : ДУ "Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України", 2016. – 520 с.

9. *Бюджетна політика: прагматичні підходи до стратегічних рішень* / К.В. Аврамченко, А.Л. Дешко, Я.А. Жаліло [та ін.]. – К. : СТ-ДРУК, 2016. – 112 с.

10. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України. Верховна Рада України. Закон України від 2 березня 2015 р. № 212-VIII.

References

1. Semenov, G.A. (2008). *Formuvannia ta vykorystannia mistsevyh biudzhetyv [The formation and use of local budgets]. Ekonomichnyj visnyk Donbasu – Economic bulletin of Donbass*, 2(12), 122–129 [in Ukrainian].

2. *Biudzhetni kodeks Ukrainy [Budget Code of Ukraine]* (2010, August, 8). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*. Available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

3. Pelehatyi, A.O., Patycka, H.O. (2016). *Formuvannia podatkovykh dohodiv mistsevyh biudzhetyv ta ih spriamuvannia na zabezpechennia vydatkiv mistsevyh biudzhetyv v konteksti reformuvannia miscevoho samovriaduvannia [Formation of tax revenues of local budgets and their focus on providing local spending in the context of local government reform]. Naukovo-praktychna konferenciia “Upravlinnia ekonomichnyimi protsesamy na makro- i makrorivni: problemy ta perspektyvy vyrishennia” – Proceedings of the conference “Management of economic processes at the macro and macro level: problems and prospects of solution”*. Lviv [in Ukrainian].

4. *Deiaki pytannia zarahuvannia chastyny akcyznoho podatku z vyroblenoho v Ukraini ta vvezеного на mytnu terytorii Ukrainy palnoho do biudzhetyv mistsevoho samovriaduvannia [Some questions enrollment of excise tax from produced in Ukraine and imported into Ukraine fuel in the budgets of local governments]*. (2017, February, 8). *Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy – The Cabinet of Ministers of Ukraine*. Available at: www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249781472.

5. Kyrylenko, O., Malyniak, B., Pysmennyi, V., & Rusin, V. (2015). *Planuvannia ta upravlinnia finansovoyu resursamy terytorialnoi hromady [Planning and financial management of the territorial community]*. Kyiv: TOV “Pidpriemstvo “VI EN EI” [in Ukrainian].

6. *Pro vnesennia zmin do Podatkovoho kodeksu Ukrainy ta deiakykh zakonodavchychykh aktiv Ukrainy shhodo podatkovoi reformy. Verhovna Rada Ukrainy [On amendments to the Tax Code of Ukraine and certain legislative acts of Ukraine on tax reform]*. (2014, December, 28). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine* [in Ukrainian].

7. *Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini [On local government in Ukraine]*. (1997, May, 5). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*. Available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

8. Vozniak, G.V. (2016). *Biudzhetna polityka rozvytku rehioniv Ukrainy: suchasna paradyhma ta oriientyry podalshykh reform [Fiscal policy development of regions of Ukraine: modern paradigm and guidelines for further reforms]*. Lviv: DU “Instytut rehionalnykh doslidzhen imeni M.I. Dolishnoho NAN Ukrainy” [in Ukrainian].

9. Avramchenko, K.V., Deshko, A.L., Zhalilo, Ya.A. (2016). *Biudzhetna polityka: prahmatychni pidhody do stratehichnykh rishen [Fiscal policy: a pragmatic approach to policy making]*. Kyiv: ST-DRUK [in Ukrainian].

10. *Pro vnesennia zmin do Biudzhetnoho kodeksu Ukrainy [On amendments to the Budget Code of Ukraine]*. (2015, March, 5) *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine* [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 08.05.2017.